

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

УДК 347.971.99:343.163

М. О. Сурженко,
*здобувачка при кафедрі організації судових
та правоохоронних органів
Національний університет
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків*

СТРУКТУРА І ЗМІСТ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРОКУРОРА

У статті розкриваються наукові підходи до визначення поняття «правовий статус прокурора», а також специфіка його законодавчого закріплення. Обґрунтовується авторське ставлення до структури правового статусу працівника прокуратури, провадиться порівняльно-правовий аналіз зарубіжного досвіду законодавчого закріплення основних елементів статусу прокурорів на прикладі таких країн, як Франція, Італія, Німеччина, Болгарія. Досліджуються європейські стандарти в цій сфері.

Ключеві слова: прокуратура, прокурор, правовий статус прокурора, права й обов'язки прокурора.

Прокуратура – це інститут, який є важливою частиною правової системи України, який відповідає об'єктивним потребам сучасного суспільства. З урахуванням цього останнім часом статусу прокурора, як і статусу прокуратури в цілому, приділяють особливу увагу з огляду на реформи, що відбуваються в системі кримінального судочинства. Одним з елементів такої тенденції є бажання, з одного боку, поліпшити організацію й порядок діяльності прокуратури, а з другого – забезпечити незалежність прокурорів під час виконання ними своїх професійних обов'язків. Для здійснення та-

кого завдання потрібно чітко окреслити елементи правового статусу прокурора, що не обмежуються його правами й обов'язками.

Питанню статусу прокуратури, її функціям і місцю в системі державної влади присвятили свої праці такі вчені, як Ю. М. Грошевий, В. В. Долежан, В. С. Зеленецький, П. М. Каркач, М. В. Косюта, О. Р. Михайленко, М. І. Мичко, М. В. Руденко та ін. Але новий Кримінальний процесуальний кодекс України і зміни, внесені ним до вітчизняного законодавства, вимагають подальшого вивчення трансформацій статусу прокурора.

Термін «статус» походить від латинського *status* – стан, положення кого-небудь або чого-небудь [16, с. 355]. У юридичній літературі він розглядається з різних точок зору. Приміром, Ю. М. Шемшученко й В. Д. Бабкін розуміють це поняття як сукупність прав та обов'язків, що визначають правовий стан особи, державного органу або міжнародної організації [12, с. 400]; М. І. Матузов до основних компонентів правового статусу суб'єкта права відносить права, обов'язки й відповідальність перед державою й суспільством [5, с. 189, 190]. Фактичний же зміст правового статусу суб'єктів становлять соціальні зв'язки, значимість яких важко переоцінити. Досліджуваний у контексті загальної теорії прав людини правовий статус низкою правників розцінюється як одна з найважливіших категорій, що обумовлена соціальною структурою суспільства й нерозривно пов'язана з рівнем демократії і станом законності [10, с. 28].

Особливості правового статусу як категорії полягають у тому, що він дозволяє комплексно, з урахуванням різних точок зору, свого нормативного режиму, правових форм соціальних можливостей та обтяжень підійти до моделювання правового положення різних

осіб та організацій і в такий спосіб подолати недоліки одностороннього підходу до вивчення якого-небудь суб'єкта як носія тільки прав або юридичних обов'язків [2, с. 57, 58].

Обсяг правового статусу багато в чому визначається суб'єктом. Можна вирізнити публічний і приватний суб'єкти. Публічним у конституційному праві називають того, хто здійснює владні повноваження, для приватного ж суб'єкта бракує прав та обов'язків їх реалізації. Приватним суб'єктом в основному вважається громадянин. І тоді правовим статусом у вузькому розумінні виступає сукупність юридичних якостей, якими держава його наділяє. У цьому разі класичними елементами правового статусу виступають права, свободи й обов'язки [1, с. 156]. Публічні суб'єкти можна поділити на одноособові (прокурор, суддя, прем'єр-міністр, президент) і колегіальні (суд, уряд, парламент). Склад елементів правового статусу публічних і приватних суб'єктів є різним.

У вітчизняній правовій доктрині тривають наукові пошуки особливостей правового статусу різних суб'єктів права – як одноособових, так і колегіальних: посадової особи, адвоката, судді, Конституційного Суду України, Верховного Суду Ук-

раїни та ін. Необхідність поглибленого вивчення правового статусу прокурора аргументується тим, що його конкретизація дозволить прискорити проведення реформи органів прокуратури в Україні, підвищить ефективність її діяльності в процесі вирішення завдань, що покладаються на неї суспільством і державою, забезпечить процесуальну незалежність прокурора під час виконання конституційних функцій.

Розкриваючи правовий статус Генерального прокурора України О. Р. Михайленко зазначив, що не можна зводити його лише до сукупності прав та обов'язків, а треба включати до його структури такі елементи, як громадянство, правосуб'єктність, правоздатність, повноваження, компетенція, законні інтереси, функції, принципи діяльності, відповідальність, гарантії незалежності й безпеки, правосвідомість, статутні правовідносини, наявність відповідних правових норм [8, с. 22].

О. І. Медведько, розглядаючи правовий статус прокурора (теж на прикладі Генерального прокурора України) відносить до його складових частин наступні елементи: завдання, особлива компетенція, спеціальні правоздатність і дієз-

датність, особливий порядок призначення на посаду і звільнення з посади, особливий порядок притягнення до юридичної відповідальності [6, с. 27, 28].

Ми дотримуємося точки зору, що правовий статус прокурора не повинен обмежуватися лише переліком його прав та обов'язків, оскільки це призводить до неповного розкриття його змісту. Але і штучне розширення переліку структурних елементів його статусу теж не потрібне. Поняття «правовий статус прокурора» має включати декілька елементів: (а) порядок призначення на посаду, (б) підстави і процедура припинення діяльності, (в) характеристику прав та обов'язків, (г) особливості правового положення, що вирізняють прокурора серед працівників інших правоохоронних органів та органів державної влади.

Зазначимо, що характеристика правового статусу прокурора, його елементів повинна відбивати реальну роль останнього в системі органів прокуратури й підкреслювати специфіку його правового становища порівняно з іншими державними службовцями. Значну допомогу в цьому може надати зарубіжний досвід функціонування інституту прокуратури.

Правовий статус прокурора багато в чому залежить від місця прокуратури в системі державної влади окремо взятої країни. Дослідники виділяють 4 моделі прокуратури у світі, кожна з яких містить специфіку окремих елементів правового статусу прокурорів. Відмінності в особливостях їх правового статусу легше досліджувати або порівняно з досвідом його закріплення в різних державах, або на тлі відмітних, специфічних рис порівняно з правовим статусом посадових осіб, суддів та інших працівників правоохоронних органів.

У частині країн прокуратура входить до складу виконавчої гілки влади, функціонуючи під керівництвом міністерства юстиції, у деяких вона інтегрована в судову владу, що значно обмежує її повноваження. Наприклад, у Франції Генеральний прокурор Касаційного суду вирішує питання щодо діяльності лише цього суду й не володіє повноваженнями по керівництву прокуратурами нижчестоящих судів. Федеральна прокуратура Німеччини теж не здійснює керівництво діяльністю прокуратур у землях суб'єктів федерації, але з іншої причини – через федеративний устрій цієї країни й наявність суттєвої автономії суб'єктів федерації у формуванні органів

правоохоронної системи держави [4, с. 170-185].

Практично у всіх країнах, де функціонує інститут прокуратури, його працівники мають додаткові гарантії незалежності, що підкреслюють особливості правового положення прокурорів порівняно з іншими державними службовцями. Це пов'язано зі специфікою функціональних обов'язків працівників прокуратури, до яких належать не тільки представництво в суді інтересів держави або громадянина чи підтримання державного обвинувачення в суді, а й розслідування злочинів (керівництво розслідуванням), підозрюваними (обвинуваченими) по яких є працівники правоохоронних органів або судді. Щоб виключити можливу протидію з боку таких органів і посадових осіб, законодавство більшості держав передбачає особливий порядок притягнення прокурорів до кримінальної відповідальності, як і порядок проведення деяких слідчих та оперативних заходів.

Гарантії недоторканності, як і загальний статус, значною мірою визначаються моделлю прокуратури (її місцем у системі державної влади й, відповідно, обсягом повноважень). У країнах, де прокуратура входить до складу судової влади, прокурори мають таку ж

недоторканність, як і судді, яка іноді прирівнюється до депутатської. Згідно з Конституцією Болгарії судді, прокурори і слідчі при виконанні своїх професійних обов'язків звільняються від цивільної або кримінальної відповідальності за офіційні дії, крім випадків учинення умисного кримінального злочину(ст. 132) [17]. У передбачених законом випадках Вища судова рада Болгарії ухвалює рішення про позбавлення недоторканності прокурора. У Румунії прокуратура входить до складу міністерства юстиції, а прокурори, як члени магістратури, мають імунітет від кримінального переслідування: стосовно них не може бути почате розслідування, проведення обшуку, арешту або висунення обвинувачення без згоди міністра юстиції. У Польщі прокурори теж мають імунітет щодо переслідування судом або в адміністративному порядку без згоди на те відповідного дисциплінарного комітету або бути затриманими без згоди свого керівництва.

Особливості статусу прокурорських працівників характеризуються також підвищеним правовим й соціальним захистом, додатковою відповідальністю й більш високими вимогами до осіб, які бажають працювати в органах прокуратури.

Для них також установлюється низка обмежень, перелік яких ширше порівняно зі звичайними державними службовцями. Закони про прокуратуру практично всіх держав СНД установлюють, що прокурор і слідчий прокуратури не вправі займати ніякої виборної посади, займатися підприємницькою, комерційною чи іншою оплачуваною діяльністю, крім наукової, педагогічної і творчої, а також політичною й бути членом політичної партії.

У державах Європейського Союзу, де прокурори діють при судах, їх статус найчастіше прирівнюється (або наближається) до статусу суддів, хоча перші і другими і не формують єдину організацію. Подібність статусу підкреслюється об'єднанням прокурорів і суддів у професійне співтовариство – магістратуру. Так, за Конституцією Італії магістратура включає як суддів, так і прокурорів, які обираються за конкурсом і можуть вільно переходити від виконання функцій державного обвинувача до виконання функцій судді. У Франції посадові особи прокуратури теж досить близькі до суддівського корпусу (і ті й інші йменуються магістратами), тому що вони отримують однакову підготовку й у процесі своєї кар'єри нерідко перехо-

дять (як і в Італії) з посади прокурора на посаду судді й навпаки. Однак їх статус має й відмінності: посада прокурора не постійна, прокурори підлегли міністрові юстиції, в той час як судді призначаються президентом держави після схвалення їх кандидатур Вищою радою магістратури.

Значно більше відрізняється статус прокурора у країнах англо-саксонської системи права. У першу чергу йдеться про деякі обмеження, яких не мають країни романо-германської правової системи. Так, прокуратурі США невідомий принцип деполітизації, американські аторнеї є активними політичними фігурами, а в деяких штатах прокурорам дозволено (в нашому розумінні) займатися адвокатською практикою.

Правове положення прокуратури в Україні визначається в першу чергу її Основним Законом. Так, згідно зі ст. 121 Конституції прокуратура становить єдину систему, на яку покладаються:

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;
- 3) нагляд за додержанням законів органами, які прова-

дять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;

4) нагляд за дотриманням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Відповідно до перехідних положень Конституції прокуратурі належить продовжувати виконання функцій нагляду за додержанням і застосуванням законів, а також попереднього слідства до введення в дію законів, що впорядковують діяльність державних органів щодо контролю за дотриманням законів, і до сформування системи досудового слідства й набрання чинності законами, що регулюватимуть її функціонування.

Для України доволі важливими є досвід формування і функціонування інституту прокуратури і загальноєвропейські стандарти, теж впливають на окреслення складників правового статусу прокурора та його змісту. Європейська модель прокуратури включає обмеження функцій прокурорів переважно кримінальним переслідуванням від імені держави. Це вказується й у Рекомендації Парламентської Асамблеї

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

№ 1604 (2003) щодо ролі прокуратури в демократичному суспільстві, керованому верховенством права, в якій формулюються загальні вимоги до прокурорів країн-членів Ради Європи. При цьому звертається увага на такі моменти:

а) будь-яка роль прокурорів у загальному захисті прав людини не може використовуватися як стримуючий засіб для осіб, які шукають захисту своїх прав у державі;

б) при наділенні прокурорів додатковими функціями необхідно забезпечити повну незалежність прокуратури від втручання в її діяльність будь-якої гілки влади на рівні окремих випадків;

в) повноваження й обов'язки прокурорів мають обмежуватися переслідуванням кримінальних діянь і загальною роллю по захисту публічних інтересів через систему кримінального правосуддя зі створенням окремих, належним чином виділених ефективних органів для виконання будь-якої іншої функції [15].

Рекомендація R (2000) 19 Комітету міністрів Ради Європи щодо ролі прокуратури в системі кримінального судочинства констатує функціонування різноманітних систем кримінального судочинства в державах-членах, що зумовлює й різ-

ний обсяг функцій і завдань, які покладаються на їх прокуратури [13]. Але це не є перешкодою для визначення й визнання основних демократичних принципів, відповідно до яких має працювати прокуратура. Виокремлюються 2 основні системи правової Європи щодо визначення місця прокуратури: (а) коли прокурор цілком незалежний від парламенту й уряду і (б) коли він підпорядковується одному із з цих органів, хоча й має право на певні самостійні дії. Проте незалежно від виду системи мають місце певні умови: по-перше, прокурори повинні бути незалежними при виконанні своїх посадових обов'язків; по-друге, мають бути встановлені чіткі норми, що передбачали б дисциплінарну, адміністративну, цивільну або кримінальну відповідальність прокурорів за їх особисті проступки; по-третє, прокурори не повинні втручатись у компетенцію органів законодавчої й виконавчої влади. Взаємодія ж прокуратури із судовою гілкою влади повинна вирізнятися взаємоповагою, об'єктивністю й дотриманням процесуальних вимог.

Однак не всі представники юридичної науки поділяють вимоги Ради Європи про потребу реформування прокуратури України і приведення її у відповід-

ність до європейських стандартів. Найчастіше викликали заперечення пропозиції ліквідувати такі функції прокуратури, як досудове слідство й загальний нагляд. Зокрема, звучать висловлення, що стандартів Ради Європи стосовно організації й функціонування органів прокуратури взагалі не існує; що вимоги цієї Ради спрямовані лише на забезпечення високих стандартів захисту прав а свобод людини і громадянина, а які органи виконуватимуть це завдання – зовсім інше питання [14, с. 88]. Як вважає О. Р. Михайленко, функції загального нагляду й попереднього слідства є надбанням вітчизняної історії і як спеціальна цінність мають залишатися в системі функцій прокуратури з можливим реформуванням [7, с. 35, 36]. І. Петрухін намагається переконати, що прокуратура з функцією загального нагляду – це рудимент Середньовіччя, що ожив у країнах з тоталітарним режимом (у минулому – СРСР) для всеосяжного контролю за державними інституціями, суспільством, адже потреба в загальному надгляді існувала в періоди, коли центральна влада прагнула до зміцнення своїх позицій у боротьбі

із сепаратизмом [11, с. 48].

З нашого погляду, врахування зарубіжного досвіду функціонування органів прокуратури в інших країнах при приєднанні до загальноприйнятих європейських цінностей повинно дати вагомий результат й забезпечити становлення конституціоналізму в Україні. Але поряд із цим при визначенні положення прокуратури України в системі державного механізму і шляхів її реформування варто брати до уваги національні й історичні особливості правової системи нашої держави. Як слушно наголошує І. В. Назаров, питання з'ясування місця прокуратури в системі державного апарату належить вирішувати не тільки більш детальним нормативним визначенням статусу прокуратури в цілому, а й змінами статусу прокурорів (наближенням його до статусу суддів), їх повноважень, порядку підготовки кадрів для органів прокуратури, й чітким окресленням основних напрямків її діяльності [9, с. 87]. Тільки за таких умов реформування прокуратури України сприятиме розвитку процесу по відтворенню демократичної спрямованості Основного Закону держави.

Список літератури: 1. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Вид. дім «Ін-Юре», 2002. – С. 156. – 668 с. 2. Горшенев В. М. События и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев. – М.: Юрид. лит., 1972. – 258 с. 3. Грицаенко Л. Р. Прокуратура в

країнах Європи: навч. посіб. / Л. Р. Грицаєнко. – К.: Біноватор, 2006. – 400 с. – С. 170-185.

4. Додонов В. Н. Прокуратура в России и за рубежом: моногр. / В. Н. Додонов, В. Е. Крутских. – М.: Норма, 2001. – 182 с.

5. Матузов Н. И. Личность. Право. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права: моногр. / Н. И. Матузов. – Саратов: Изд-во Саратов. юрид. ин-та, 1972. – 292 с.

6. Медведько О. І. Організаційно-управлінські функції і повноваження Генерального прокурора України: моногр. / О. І. Медведько. – О.: Юрид. літ., 2010. – 224 с.

7. Михайленко О. Р. Проблеми функцій у системі органів прокуратури України / О. Р. Михайленко // Вісн. Акад. прокуратури України. – 2006. – № 1. – С. 33-37.

8. Михайленко О. Р. Статус Генерального прокурора України: історія, теорія і сучасність / О. Р. Михайленко // Юрид. Україна. – 2003. – № 2. – С. 20-25.

9. Назаров І. В. Прокуратура України на шляху до європейських стандартів / І. В. Назаров // Право України. – 2007. – № 2. – С. 85-88.

10. Общая теория прав человека / рук. авт. кол. и отв. ред. Е. А. Лукашева. – М.: Норма, 1996. – 520 с.

11. Петрухин И. Исторический очерк деятельности прокуратуры / И. Петрухин // Отечеств. зап. – 2002. – № 4-5. – С. 41-49.

12. Політичний енциклопедичний словник: навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / за ред. Ю. М. Шемшученка, В. Д. Бабкіна. – К, 1997. – 628 с.

13. Роль прокуратури в системі кримінального судочинства: Рекоменд. Комітету Міністрів РЄ від 06.10.2000 р., № Rec (2000) 19 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: // <http://www.uap.org.ua/ua/actions/point-of-view/prosecutors-part-in-the-system-of-criminal-trials/index.html>

14. Сухонос В. Щодо концепції реформування прокуратури України / В. Сухонос, О. Звірко // Право України. – 2004. – № 1. – С. 86-90.

15. Щодо ролі прокуратури у демократичному суспільстві, керованому верховенством права: Рекоменд. Парламентської Асамблеї РЄ № 1604 (2003) [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: // <http://www.uap.org.ua/ua/actions/point-of-view/recomendation-1604-2003/index.html>

16. Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А. Я. Сухарева. – [2-е изд., доп.]. – М.: Сов. энцикл., 1987. – 527 с.

17. Constitution of the Republic of Bulgaria from 13 Jul 1991 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parliament.bg/en/const/>

СТРУКТУРА И СОДЕРЖАНИЕ ПРАВОВОГО СТАТУСА ПРОКУРОРА

Сурженко М. А.

В статье раскрываются научные подходы к определению понятия «правовой статус прокурора», а также специфика его законодательного закрепления. Обосновывается авторское отношение к структуре правового статуса работника прокуратуры, проводится сравнительно-правовой анализ зарубежного опыта законодательного закрепления основных элементов статуса прокуроров на примере таких стран, как Франция, Италия, Германия, Болгария. Исследуются европейские стандарты в этой сфере.

Ключевые слова: прокуратура, прокурор, правовой статус прокурора, права и обязанности прокурора.

STRUCTURE AND THE MAINTENANCE OF A LEGAL STATUS OF THE PUBLIC PROSECUTOR

Surzhenko M. A.

In article are analyzed scientific approaches to concept definition «a legal status of the public prosecutor», and also specificity of its legislative fastening. It is proved author's view to structure of a legal status of the worker of Office of Public Prosecutor and the rather-legal analysis of foreign experience of legislative fastening of basic elements of the status of public prosecutors on an example of such countries as France, Italy, Germany, Poland, Latvia, etc. Are investigated the European standards in this sphere.

Key words: Office of Public Prosecutor, the public prosecutor, a legal status of the public prosecutor, the right and a duty of the public prosecutor.

Надійшла до редакції 28.03.2013 р.